

# 贾康：统一大市场给企业吃下“定心丸”

本报记者 屈丽丽 北京报道

毫无疑问，加快建设统一大市场的政策落实，正迎来攻坚克难的关键时刻。

4月，《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》（以下简称“《意见》”）发布，指出建设全国统一大市场是构建新发展格局的基础支撑和

内在要求。

《意见》明确，加快建立全国统一的市场制度规则，打破地方保护和地方市场分割，打通制约经济循环的关键堵点，促进商品要素资源在更大范围内畅通流动。

对此，《中国经营报》记者专访了财政部财政科学研究所原所长、华夏新供给经济学研究院创始院长贾康。贾康告诉记者：

“建设全国统一大市场，其新意在于‘大’字，‘大’并不限于国内市场，而是在以国内市场为主体的同时，放眼并对接全球大市场；其重点在于‘高标准法治化营商环境规范与规则的统一’，要对经济实际运行中的产权保护、要素流动，特别要关注‘以人为本’的劳动力要素市场的城乡一体化。”

在贾康看来：“当前改革已经到了深水区，中央先后发布很多改革文件，这么多的改革文件要真正落实，显然到了要‘啃硬骨头’的时候了。而‘啃硬骨头’的配套改革方案需要系统化思维，配套改革虽然不排除重点突破，但至少是最小‘一揽子式’的。”

一直以来，改革的核心问

题是政府和市场的关系，那么，旨在推动“制度一律”的统一大市场，又会如何调整政府和市场的边界呢？贾康认为：“政府跟市场主体要划清边界，但这并不是简单的‘井水不犯河水’，在一些特殊领域，‘有限政府’与‘有效市场’的互动，可以实现螺旋式上升中结成的伙伴关系，比如PPP就是一种典型的伙伴模式。”

一种典型的伙伴模式。”

“在当前的国内外经济形势下，政府一方面要防通胀压力传导到CPI（消费者物价指数），另一方面还要给整个经济升温。《意见》在复杂的局面之下，实际上包含着对整个市场环境的规范化，有利于企业改善预期，形成长期行为导向，给企业吃下定心丸。”贾康表示。

## 统一在“高标准法治化营商环境”

新意在于“大”，重点在“规范统一”。

《中国经营报》：4月10日，《意见》发布，区别于过去“统一市场”的提法，“统一大市场”中的“大”代表着怎样的内涵？如何理解文件出台的重要意义？

贾康：这是中央在推进全面改革进程中发布的一份承前启后的重要指导文件。在此之前，这些重要指导文件的发布至少可以追溯到十八届三中全会的“60条”，十九大后最新的指导文件又包括了推动要素市场化建设等。事实上，要素的市场化流动，就意味着客观上要求市场环境中的规则要规范统一，只有规则统一，才能建立起市场化的要素流动机制，才能保证我们的改革能够解放生产力。

《意见》提出要加快建设统一大市场，其内在逻辑与之前的文件是一脉相承、前后呼应的，其新意在于“大”字。我们知道，过去文件里就运用过“统一市场”的表述，现在统一大市场前面加了一个“大”字，强调的是我国以内循环为主体的市场规模之大已经今非昔比。同时，呼应此前提出的“构建新发展格局”，即“以内循环为主体，内外循环相互促进”，内循环当然是指国内的统一大市场，而内外循环对接强调的是世界大市场。所以，“大”的背后还有放眼整个全球市场的意味，这也是我们在全球化背景下推进现代化进程的必然选择，是市场经济发展和世界商业文明规则打通的必然选择。

由此，建设全国统一大市场的意义，并不限于国内市场，而是在以国内市场为主体的同时，对接全球大市场。

同时，统一大市场提出要消除条块分割和地方壁垒，那么就要弄清楚到底是什么原因造成了条块分割。中央财经委员会办公室副主任韩文秀提出，要防止出现“合成谬误”和“分解谬误”，即如果手中有公共权力的各个部门，不遵循市场的运行机制和尊重企业生产经营自主权，都在那里一味强调从严、从

紧、防范风险，要火线立功，那么，表面上看起来各个部门的方向都是正确的，但宏观上却出现了很大的负效应；而且会把持久战打成突击战，把系统工程碎片化，搞出“碳冲锋”式的错误举措。此前最典型的案例，就是一些地方把实现双碳目标40年为期的持久战，在某些场景里变成了直接拉闸限电，完全违反了政策理性，对于这些问题的出现，需要作深刻的反思。

首先，对于《意见》中提出的加快建设统一大市场的内涵，需要特别强调的是：统一在哪里？统一的是什么？在我看来，统一大市场，应该“统一”在所有市场主体的生产经营自主权和长期行为所需要匹配的“高标准法治化营商环境”上，首先是在我国推进全面依法治国的过程中，要从根本上给所有的市场主体依法而确切无疑的产权保护，这就要求制度规则必须统一，即进一步说，不论什么样的市场主体，都要实现竞争中性和对接所有制中性，合法产权受到切实保护，这才叫统一规范的市场。也只有如此，企业才有好的预期，才能生成长期行为，这是我特别强调的第一层意思。

其次，统一大市场的“统一”要对接到经济实际运行中间的要素流动。这就要求消除条块分割，打破地方壁垒，奉行“竞争中性和”各个管理部门不能够再继续搞成“两个谬误”，整个市场的要素流动应该学习贯彻上海自贸区确立的“企业负面清单”制度，即“法无禁止即可为”，只有如此，企业才可以做到“海阔凭鱼跃，天高任鸟飞”。同时，政府需要通过正面清单约束自身的行为，即“法无授权不可为”，而且有权必有责，要建立“责任清单”。所有的政府行为，事前、事中、事后要有绩效考评和问责。这是非常重要的原则体系，既是统一规则的应有之义，也是统一大市场建设中必须打通的运行机制，更是对接国际商业文明的重要制度基础。



财政部财政科学研究所原所长、华夏新供给经济学研究院创始院长贾康 本报资料室/图

最后，建设统一大市场要强调中国背景之下如何改造城乡分治格局。我们要注意到，过去相当长时期形成的城乡分治格局，是传统的二元经济加上传统体制下的城乡分治，为统一大市场的建设形成了诸多的阻碍与条条框框。只有冲破这些城乡分治的旧框框，才能实现对经济实际运行中间的要素流动。这就涉及户籍管理制度的改革，过去40年间，我们已经约有3亿人进城，但直到今天，这3亿人中的绝大多数还被称为农民工及其家属，这些社会成员还没有办法均等地享受城市的医疗、住房和教育等方面的基本公共服务。而未来几十年，我国还有大约4亿人要从农村进入城市，这个事情不解决好，统一大市场的建设就会有非常严重的阻碍。

所以，统一大市场的建设，需要我们在劳动力要素市场化上攻坚克难；没有条件的，一般情况下也要给人以希望，通过居住证制度和打分制度实现逐渐过渡，即通过政府的

精细化管理，有序解决摘掉农民工和农民工家属帽子问题。我们要消除思维惯性，遵循“劳动者创造价值”和“以人为本”的价值理念，统一市场建设，造福于全体社会成员共享改革开放的发展成果。

在当前阶段，中国社会的主要矛盾是人民群众日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。事实上，这个判断的哲理根基与“问题导向”的出发点就是“以人为本”。

因为按照马克思主义政治经济学的逻辑，我们实现现代化的过程，就是解放生产力的过程，而“以人为本”就是解放生产力谋求发展的目标归宿。为此，我们要克服现有生产关系中的弊端，既然“改革是一场自我革命”，那么就要“革掉那些落后的、跟不上时代要求的生产关系弊端的命。这个问题现在到了深水区，真的攻坚克难并不容易，近些年大家都看到中央发布了很多改革文件，这么多的改革文件要真正落实，显然到了要“啃硬骨头”的时候了。

## 统一大市场有助企业长期行为预期

《意见》在复杂的局面之下，实际上包含着对整个市场环境的规范化，有利于企业改善预期，形成长期行为的导向，给企业吃下定心丸。

《中国经营报》：当前，很多地方政府都推出了自己的引导基金，这些引导基金在“统一大市场”的过程中会发挥什么样的作用？

贾康：市场也有一定的区域性，有一定的层次性，各个地方从产业发展落到引导基金，也会有地域特点。比如我知道湖北有“长江产业基金”，它不可能覆盖全国，其重点给予支持的，还是湖北所在的长江中游的一些项目。但这跟统一大市场并不矛盾，关键是这些地方产业基金运行的规则，不能够重复原来搞区域封锁的一套，尤其是不能借助行政的力量搞区域垄断。统一大市场要做的事情中，要革除这些弊端。

总体来说，在建设全国统一大市场的框架下，各地产业引导基金可以有自己的侧重范围，但在总体的产权保护、要素流动、公平竞争方面，是要与全国市场打通的，各个区域之间也一定要对接“规则一律”的高标准法治化市场环境。

《中国经营报》：就在去年，你的新书《双循环新发展格局》曾详解了新时代背景下中国经济如何实现高质量发展的问题，而且在2021年再度获得“中国好书”的荣誉。我们想知道，统一大市场与“双循环”经济发展格局有什么关系？你认为统一大市场解决的是新发展格局下的哪些问题？这些问题的迫切程度是怎样的？

贾康：双循环本来就是在国内国际一个大平台上并存的，在新发展格局表述之下，其“新”就新在我们要审时夺势更多地依靠已经雄厚起来的国内大市场，去抵御一些来自外部的百年未有之大变局的“不确定性”，更好地把握我们自己相对容易把握的确定性，同时也更好地掌握我们在风云变幻中推动中国现代化和平崛起的主导权因素。

所以，双循环“新”在内循环为主体，绝对不是排除外循环，而是要内外循环更好地相互促进，而且要更好地在应变的过程中继续积极地开拓国际市场。但是侧重点确实有阶段性的不同。首先，在扩大内需方面，我们特别需要着力把文章做好做足，同时积极地促进国外跟国内市场互动的可能性。从现实情况来看，这些年国内市场的发展已经初见成效，比如世界上一些贸易伙伴会调整来调整去，但是总体来说，中国毕竟有自己的回旋余地，有自己的韧性，“东方不亮西方亮，黑了南方有北方”，这几年的贸易实绩已经表现了这种情况。包括打压我们的美国，即使有了贸易战，但美国的市场主体下订单，选来选去，最终很多订单还是放在了国内，这就意味着，我们现在有说的统一大市场建设，实际上可以也应该继续对接双循环，继续对接全球市场。

《中国经营报》：我们注意到，今年前四个月的宏观经济数据出来后，大家有一种担心，就是欧美的高通胀会多大程度影响中国。在当前的外部环境下，该如何调整新发展格局的相关政策？

贾康：欧美在应对通胀方面比较有成熟的套路，美联储现在非常坚定地要转换原来的取向，现已进入了加息通道。其实美联储早已在酝酿这件事情，前面曾屡屡放风出来引导市场预期，现在则已经正式出手。对于中国来说，来自外部的竞争压力会上升，加上我们自己的路径依赖，这会是一个考验。

这就需要我们要深入贯彻中央文件的精神来应对压力，除了进行相应的制度创新以释放潜力之外，还要考虑到当前最突出的问题是疫情对宏观经济的影响。总体来说，我们不能否认形势的严峻性，今年两会设定5.5%左右的经济增速目标时，还没有如此的长三角严重冲击波。所以，接下来如何制定行之有效的帮助企业特别是大量小微企业抗寒过冬的办法，是一个重要的问题。另外，是不是要积极地考虑援引1998年预算调整方案先例，给宏观调控、扩大内需和结构优化方面加力，通过扩张力度的加码和结构优化，更好地掌控当前的局势，既应对今年的特殊问题，又给未来的中国现代化过程增加长久发展的后劲。

再有，在抗疫方面，我们既然已经有了动态清零的路径，那么我们就得不断地总结经验，研究如何动态优化我们的技术路线。我注意到，现在从钟南山、张文宏、高福，到一些卫健委的同志，再到一些地方政府层面，他们已经在探讨中有一种口风，即坚持动态清零的同时，还要有动态优化，大的取向是逐步放松。这就要求各地有高水平的定制化解决方案，渐进地弹性化地处理，不能简单地望文生义，总是搞那种极端化、一刀切的形式主义的东西，这里面有经验也有教训。

《中国经营报》：要给整个经济升温，统一大市场的政策能够在短期内发挥一些效果吗？

贾康：我觉得处理得好，应该是会从短期到中长期见到效果的。这就需要让企业能够在预期方面感受到政府真心实意地保护产权，要推进企业负面清单的完善化，同时要约束政府自身的行为，消除各种各样的壁垒，减少交易费用和不确定性。政府如果实实在在地在这些方面表现出来进步，现实中就会助长企业按照长期行为来考虑自己的生产经营，活力和潜力会跟着释放。

从这个角度来看，我认为，中央发布“加快建设统一大市场”这一文件，在当下和未来都有着重大意义。《意见》在复杂的局面之下，实际上包含着指导整个市场环境的规范化，有利于企业改善预期，形成长期行为取向，既可以在当下应对短期的冲击，还可以在中长期使我们的企业吃下定心丸，特别是使民营企业吃下定心丸，进而形成贯彻落实“十四五”规划和2035年远景目标、推进现代化的持续动力。

## 政府和市场的边界

“有为、有限政府”与“有效市场”互动，可以实现螺旋式上升，最终结合伙伴关系，PPP就是一种典型的伙伴模式。

《中国经营报》：你刚才提到对政府部门的授权，提到企业的负面清单和政府部门的正面清单，这很容易让人联想到此前中央提出的“有为政府”和“有效市场”的目标。事实上，在现实的经济活动中，很多企业的感觉是政策很多、规则很多、清单很多，条条框框也很多，反而都弄不懂了。那么，你认为应该如何理解政府和市场的边界？在打造“有为政府”与“有效市场”的目标上，《意见》会发挥怎样的作用？

贾康：这确实是一个很关键的问题，国家领导人说的改革的核心问题是政府和市场的关系，我们几十年来苦苦寻求正确的答案，在确立社会主义市场经济目标模式后的深化改革过程中，要解决好的也是这个关系。现在我们还处在改革深水区，要继续在这个核心问题上攻坚克难。

举例来说，像前面说到的企业负面清单，几年前某地自贸区曾经摸查过一次，各个政府管理部门有红头文件依据，各种各样的“清规戒律”和条条框框达3000多项。这就需要我们要尽快按照较高水平的要求，把它们清理和简化。现在上海自贸区的负面清单有多少项，我没有最新数据，但显然3000多项的负面清单是个国际笑话。这也不行那也不行，那企业还怎么去创业

创新，怎么去试错？

由此，政府的作为，要有为还要有限，不能说觉得自己觉得方向正确、取向合理就可以，没有边界是不行的。

关于市场的有效，关键是要真正地认识市场，顺应市场乃至敬畏市场，当然也要正视弥补市场失灵的问题。要真正贯彻十八届三中全会所强调的关键性的思想认识和思想突破，让市场在资源配置中发挥决定性作用。既然总体来说市场是决定性作用，那么政府充其量是辅助性作用。当然不排除在某些领域里，政府要起主导性作用，比如说在维护公平正义方面，在存有市场缺陷或市场失灵的某些特定领域，政府要起引导或主导作用。但主导作用怎么起得好，“有为”还要“有限”，还要受到监督，综合起来掌握确实比较复杂。

和社会资本合作成为伙伴关系，一起来做一些举足轻重的建设项目。这就不再是简单的井水不犯河水，双方的关系通过螺旋式上升结成一种伙伴关系，这是在中国特色之下，我们新供给经济学研究里面特别强调的一种守正出奇的创新。

说白了，就是要冒着风险守正出奇，如果处理得不好，政策性融资和PPP模式就变成了拉关系，处处乌烟瘴气，但是如果处理得好，那就能充分调动我们的发展潜力和活力，实现超常规的发展。这也是我们在追赶发达经济体的过程中必须解决的战略性问题，是我们大踏步跟上时代，最后能够实现现代化的重要路径。因为对于市场上的创新主体来说，他们往往没有那么大的魄力、勇气或积极性去做那种大规模的公共工程投资，所以，政府的参与和互动，是一种“四两拨千斤”引致社会资本投资的做法，是在规范的股权框架下对市场机制创新的探索与开拓。

但需要注意的是，有为政府和有效市场要形成一种高水平的组合，就要防止设租寻租。既要划清边界，又要在一定的特定发展领域里打造螺旋式上升的合作关系，确实很复杂，不是一两个原则就能讲清楚的，有的时候水很深，比如混

合所有制的改革，一旦国有股一股独大，以混改之名一味想控制民企，民企方面就会望而生畏。

《中国经营报》：刚才讲的新供给经济学视角，你怎么看待地方产业引导基金的发展模式？

贾康：产业引导基金是一种非常特色的政府和市场对接的机制，尤其是在高科技、绿色发展等领域里面，我们在借鉴硅谷经验的基础上创造性地实行产业基金对特定创新的引导。据我的观察，产业引导基金的基本特色是政府只是第一推动力，即注资推动母基金的成立，但母基金不能直接上阵选择投资支持项目，而是通过制定规则，给出一些特定的政策导向和优惠的条款进行产业投资引导，带动以社会资本为主的一群子基金去支持产业创新项目。很多时候，政府会设计“优先”“劣后”等模式，出了风险以后，政府可最后托底，碰到好事政府不去，碰到坏事政府担。子基金中有时政府持有的股份只是“金股”性质的，可以不参与分红，只是拥有否决权。这种模式非常适应当前数字经济发展过程中一些投融资风险比较高的项目，通过政府产业引导基金的助力和加持，提高非政府主体在符合产业政策、技术经济政策导向上的投资积极性。